

新型インフルエンザ等対策特別措置法の改正について

下山憲治

はじめに

感染症に対する法制度（感染症の予防及び感染症の患者に対する医療に関する法律：感染症法、検疫法と新型インフルエンザ等対策特別措置法：特措法）の基本的考え方と法的仕組みを踏まえ、新型インフルエンザ等対策特別措置法改正（2020年3月13日法律第4号）とその運用等に関し、地方自治に関する論点を中心にまとめる。なお、特措法等は第204国会においても改正され、2021年2月3日法律第5号として公布され、同年4月1日から施行されているが、その改正と経緯等についてはここでは言及しない。

1. 感染症に対する法制度の展開

（1）伝染病予防法から感染症法へ

明治期のコレラ蔓延対策を中心に制定されたかつての伝染病予防法（1897年4月1日法律第36号）では、集団の感染予防に重点を置き、患者・感染者を社会から「隔離」するなどの権利制限措置を基本として制度設計された。しかし、それから100年が経過し、遅まきながら、日本国憲法の下で基本的人権（自由権・財産権と生存権）が保障されたこと、ハンセン病などかつての法的措置・社会的な差別などに対する反省を踏まえ、新しい時代の感染症対策が検討され、1997年に公衆衛生審議会伝染病予防部会基本問題検討小委員会の報告書⁽¹⁾が公表された。それによる感染症対策の法制度の基本的考え方は、①個人の生存権を保障する観点から個々人に向けた適切な感染症

（1）公衆衛生審議会伝染病予防部会・基本問題検討小委員会「新しい時代の感染症対策について」（1997年12月8日）。

予防・治療対策の実施、②その積み重ねを通じて社会全体の感染症予防を図ること、そして、③人権を尊重する趣旨から国民の権利制限を必要最小限度で均衡のとれたもの（比例原則）とすべきこととされ、他者の権利・自由保障を目的にある者の権利・自由を制限するため、一般的にいえば、それに見合うだけの科学的根拠・エビデンスが求められる。同時に、④感染症の発生・拡大を阻止するための危機管理という観点から迅速かつ確かな対応も求められ、以上のポイントを総合し、バランスのとれた制御を求めるものであった。ただ、実際の法律の運用に当たっては③と④の整合性をどのように図るのかは難しい問題となる。

感染症法は、「感染症の予防及び感染症の患者に対する医療に関し必要な措置を定めることにより、感染症の発生を予防し、及びそのまん延の防止」を目的とし、「感染症の発生の予防及びそのまん延の防止を目的として国及び地方公共団体が講ずる施策は、これらを目的とする施策に関する国際的動向を踏まえつつ、保健医療を取り巻く環境の変化、国際交流の進展等に即応し、新感染症その他の感染症に迅速かつ適確に対応することができるよう、感染症の患者等が置かれている状況を深く認識し、これらの者の人権を尊重しつつ、総合的かつ計画的に推進」を基本理念とする。これに沿って、感染症法が解釈・運用されることになる。

（２） 感染症法による規制手法と規制の制限

感染症法の適用対象として、エボラ出血熱やペストなどの一類感染症、SARS・MERS、特定の鳥インフルエンザなどの二類感染症など危険性の度合い等に応じて5種類のほか、新型インフルエンザ等感染症⁽²⁾、指定感染症⁽³⁾と新感染症⁽⁴⁾を定める。

-
- (2) 2008（平成20）年改正により新設。新たに人から人に伝染する能力を有することとなったウイルスを病原体とするインフルエンザであって、一般に国民が当該感染症に対する免疫を獲得していないことから、当該感染症の全国的かつ急速なまん延により国民の生命及び健康に重大な影響を与えるおそれがあると認められる新型インフルエンザと再興型インフルエンザである。
- (3) 既に知られている感染症であって一類感染症から三類感染症および新型インフルエンザ等感染症と同等の危険性があり、感染症法に定める一定の措置を準用しなければ、当該疾病のまん延により国民の生命及び健康に重大な影響を与えるおそれがあるものとして政令で定めるものをいう。
- (4) 人から人に伝染すると認められる疾病であって、既に知られている感染性の疾病とその病状又は治療の結果が明らかに異なるもので、当該疾病にかかった場合の病状の程度が重篤であり、かつ、当該疾病のまん延により国民の生命及び健康に重大な影響を与えるおそれがあると認められるものをいう。

その規制手法は、感染症予防の総合的な推進を図るための国による基本指針の策定、基本指針に則した都道府県による予防計画の策定をベースに行われ、感染症の類型に応じ、感染症に関する情報収集（医師の届出等や都道府県知事による感染症発生の状況・動向把握や公表）、健康診断・就業制限・入院・医療提供、汚染された場所の消毒やネズミ等の駆除、物件・建物等に対する措置のほか、交通の制限・遮断等について定めている。なお、新型インフルエンザ等感染症の場合には、当該感染症にかかっていると疑うに足りる正当な理由のある者の感染防止協力に関する努力義務等も規定されている。また、伝染病予防法等で認められていたいわゆる都市・地域封鎖は「極めて大規模の感染症の集団発生等があった場合を想定した措置」であるが、「現代の公衆衛生水準」に鑑み想定しがたく、また、「社会的に認めがたい措置」であり、「国民への情報提供と誘導」で対応可能であることを理由に廃止が提案された⁽⁵⁾ものの、患者・感染者の人権尊重と共に「的確かつ迅速に感染症の拡大防止を図ることが国民が健康で安心して生活するために必要であるとの視点に立って、種々の措置の内容について更に検討を続けられたい」との追加意見⁽⁶⁾を踏まえ、一定地域に短期間でペスト感染が多数発生した場合などを想定し、72時間に限り、限定的な区域の交通制限・遮断は可能とはなっている。また、この審議会意見の中で言及されたものの、患者・感染者に対する措置に関する事前手続の保障規定がなかったり、逆に、何ら言及・検討されていない「指定感染症」に関する定めが導入された。

感染症法および後述の特措法でも明示的に定められているとおり、国民・患者の権利・自由を制限する規制措置も少なくない。この規制措置については、「感染症の発生を予防し、又はそのまん延を防止するため必要な最小限度」、「新型インフルエンザ等対策を実施するため必要最小限」でなければならないとされている。このような規制措置はしたがって、通常、その措置が必要であること、その措置が必要性を充たすに適切な手段であること、そして、その措置が国民の権利・自由を過剰に制約するものではなく、また、過小な規制でもないことが求められている。ただし、この点についてはどの程度の蓋然性・確度や信頼性を持った科学的知見・エビデンスによる根拠付けが必要か、重要な論点がある。

(5) 前注(1)公衆衛生審議会伝染病予防部会・基本問題検討小委員会報告書参照。

(6) 公衆衛生審議会「新しい時代の感染症対策について（意見）」（1997年12月24日）。

(3) 特措法の制定

特措法は、鳥インフルエンザ（H5N1）が家禽類から人に感染、死亡例がある旨報告された（2003年以降）こともあり、2005年に「新型インフルエンザ対策行動計画」が策定され、備えが進められた。その後、2009年に豚由来の新型インフルエンザ（A/H1N1）感染症が流行し、感染者が確認された学校への休業要請などの経験を踏まえ、実効性ある対策に向けた法制度の整備が必要とされた⁽⁷⁾。

2011年9月20日、閣議口頭了解により「新型インフルエンザ対策閣僚会議」が設置され、「新型インフルエンザ対策行動計画」が改訂され、国・地方・民間の協力体制、感染拡大防止措置などの実効性を高めるため、翌年3月9日に特措法案が国会に提出され、成立・公布（2012年5月11日）・施行（2013年4月13日）された。

感染症に対する主な措置等

措置内容	感染症法に基づく措置				検疫法に基づく隔離等	新型インフルエンザ等対策特別措置法に基づく措置
	医師から保健所への届出	病原体を媒介するねずみ、昆虫等の駆除 汚染された場所の消毒	就業制限 健康診断受診の勧告・実施	入院の勧告・措置		
新型インフルエンザ等					建物の立入制限・封鎖 交通の制限	<蔓延防止> ・ 検疫飛行場及び検疫港の集約化 ・ 航空機や船舶の運航自粛 ・ 外出自粛の要請 ・ 興行場、催物等の制限等の要請・指示 等
一類感染症						<社会機能の維持> ・ 臨時の医療施設の設置 ・ 緊急物資の運送の要請・指示 ・ 特定物資の売渡しの要請・収用 ・ 生活関連物資等の価格の安定 ・ 行政上の手続に係る期限の延長等（運転免許証等） （・ 予防接種の実施） 等
指定感染症 （新型コロナウイルス）					※検疫法に基づく隔離等	
二類感染症					新型インフルエンザ等：新型インフルエンザ、再興型インフルエンザ、新感染症 （新型インフルエンザ等対策特別措置法）	
三類感染症					一類感染症：エボラ出血熱、ペスト、ラッサ熱 等 二類感染症：結核、SARS、鳥インフルエンザ（H5N1・H7N9）、MERS 等 三類感染症：コレラ、細菌性赤痢、腸チフス 等 四類感染症：狂犬病、マラリア、デング熱 等 五類感染症：インフルエンザ、性器クラミジア感染症、梅毒 等 （感染症の予防及び感染症の患者に対する医療に関する法律）	
四類感染症						
五類感染症						

典拠：内閣官房作成資料より。

(7) 全国知事会「今後の新型インフルエンザ対策について」（2010年6月29日）。

同法の内容を概観すると、計画（国・自治体：行動計画、指定公共機関：業務計画）の作成→新型インフルエンザ等の発生→国・都道府県：対策本部の設置（基本的対処方針の策定）が基本となる。そして、国・地方における権限を箇条書きにすると次のようになる。

- ・ 政府本部長の権限：新型インフルエンザ等対策の総合調整
- ・ 都道府県対策本部長の権限：区域内における総合調整や政府との調整、公私団体・個人に対する必要な協力要請
- ・ 市町村：緊急事態宣言により対策本部の設置等
- ・ まん延防止措置（特定都道府県知事）：①「生活の維持に必要な場合を除きみだりに」居宅等から外出しないこと等の必要な協力要請、②学校・興行場等多数の者が利用する施設管理者等に対する施設使用制限・停止、催物開催制限・停止の要請、③②の要請に正当な理由がないのに応じないときであって「特に必要があると認めるときに限り」要請による措置の指示、④②と③の公表、⑤予防接種、⑥医療等の確保など
- ・ 国民生活・経済の安定措置（それぞれ権限保有者）：物資・資材の供給要請、電気等の安定供給、運送・通信等の確保、物資売り渡し要請、生活関連物資等の価格安定措置等

2. Covid-19対応とそのリスク・クライシスの法的制御

(1) 指定感染症の指定（政令）とその対応

Covid-19について、2020年2月に「新型コロナウイルス感染症を指定感染症として定める等の政令」が施行された。原因は特定されていたため、厚生科学審議会感染症分科会の議論（持ち回り）を経て、指定感染症として指定された（当初は二類感染症相当。その後、概ね新型インフルエンザ等感染症相当に訂正）。指定感染症は政令により指定されるもので、しかも、感染症法に定める措置（規定）の中で何を適用するのかについても政令で定めることになっている。現在、二類感染症とされているSARSとMERSコロナウイルスによる感染症も最初はこの指定感染症とされ、対策がとられた。

【参考】感染症法に基づく主な措置の概要（政令による準用の有無）

	指定感染症	一類感染症	二類感染症	三類感染症	四類感染症	五類感染症	新型インフルエンザ等感染症
規定されている疾病名	新型コロナウイルス感染症	エボラ出血熱・ペスト・ラッサ熱 等	結核・SARS 鳥インフルエンザ (H5N1) 等	コレラ・細菌性赤痢 腸チフス 等	黄熱・鳥インフルエンザ (H5N1以外) 等	インフルエンザ・性器クラミジア感染症・梅毒 等	新型インフルエンザ・再興型インフルエンザ
疾病名の規定方法	政令 <small>具体的に適用する規定は、感染症毎に政令で規定</small>	法律	法律	法律	法律・政令	法律・省令	法律
疑似症患者への適用	○	○	○ (政令で定める感染症のみ)	—	—	—	○
無症状病原体保有者への適用	○	○	—	—	—	—	○
診断・死亡したときの医師による届出	○ (直ちに)	○ (直ちに)	○ (直ちに)	○ (直ちに)	○ (直ちに)	○ (7日以内)	○ (直ちに)
獣医師の届出、動物の輸入に関する措置	—	○	○	○	○	—	○
患者情報等の定点把握	—	—	△ (一部の疑似症のみ)	△ (一部の疑似症のみ)	△ (一部の疑似症のみ)	○	—
積極的疫学調査の実施	○	○	○	○	○	○	○
健康診断受診の勧告・実施	○	○	○	○	—	—	○
就業制限	○	○	○	○	—	—	○
入院の勧告・措置	○	○	○	—	—	—	○
検体の収去・採取等	○	○	○	—	—	—	○
汚染された場所の消毒、物件の廃棄等	○	○	○	○	○	—	○
ねずみ、昆虫等の駆除	○	○	○	○	○	—	○(※)
生活用水の使用制限	○	○	○	○	—	—	○(※)
建物の立入制限・封鎖、交通の制限	○	○	—	—	—	—	○(※)
発生・実施する措置等の公表	○	—	—	—	—	—	○
健康状態の報告、外出自粛等の要請	○	—	—	—	—	—	○
都道府県による経過報告	○	—	—	—	—	—	○

□：指定時に適用（2/1施行） ■：改正時に適用（2/14施行） ▣：改正時に適用（3/27施行）

※ 感染症法44条の4に基づき政令が定められ、適用することとされた場合に適用

典拠：厚生労働省作成資料を一部変更。

（2） 国レベルの対応（組織を含む）動向

2020年1月21日に「新型コロナウイルスに関連した感染症対策に関する関係閣僚会議」により、検疫等各種対策強化が打ち出され、1月28日に新型コロナウイルス感染症が指定感染症に指定された。2月3日には、クルーズ船「ダイヤモンド・プリンセス号」横浜港入港とその対応が進められた。2月初めに、厚生労働省対策本部の下に「新型コロナウイルス感染症対策アドバイザリーボード」（新型コロナウイルスに関連した感染症対策に関する厚生労働省対策推進本部設置規程（2020年1月28日厚生労働大臣伺い定め）5条）が設置された。2月14日には、全閣僚によって構成させる「新型コロナウイルス感染症対策本部」（2020年1月30日閣議決定により設置。以下「対策本部」）の下、「新型コロナウイルス感染症の対策について医学的な見地から助言等を行うため」に、「新型コロナウイルス感染症対策専門家会議」（以下「専門家会議」）が新設された。専門家会議は、感染症法等に根拠があるわけではなく、対策本部に対する助言をするための諮問機関として設置された。

2月25日、対策本部は「新型コロナウイルス感染症対策の基本方針」を決定し、2

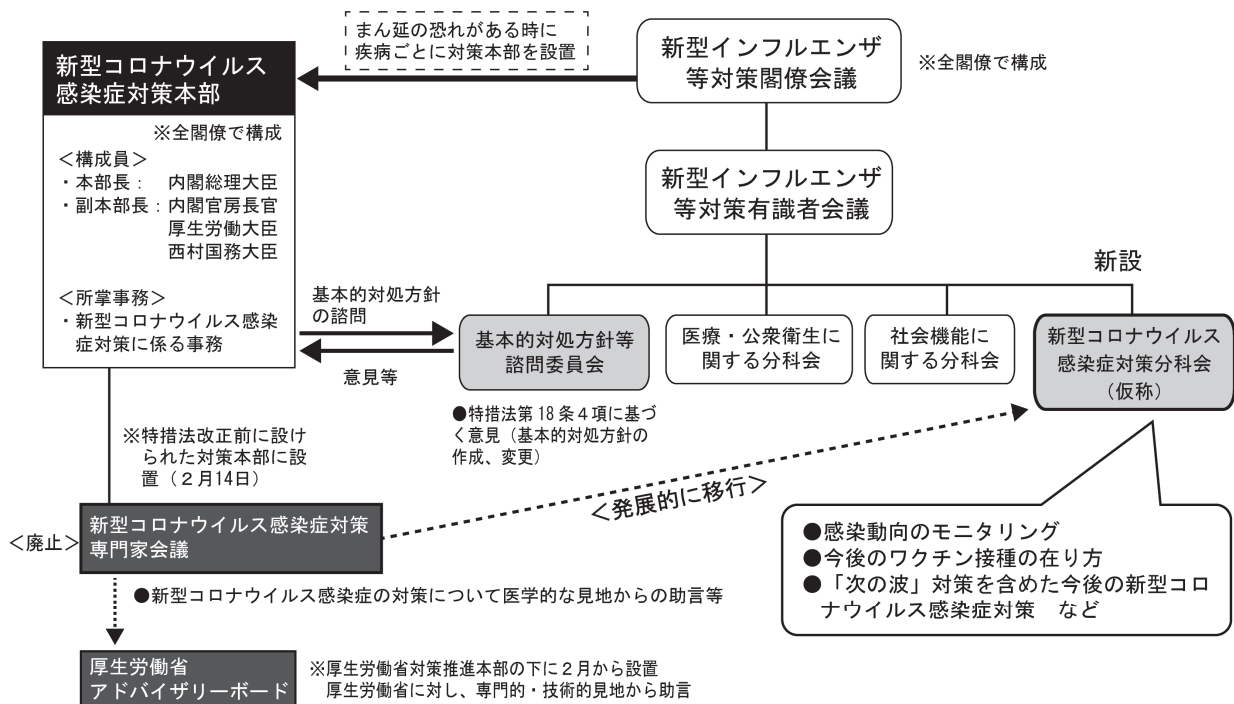
月27日に「既存の各対策の実効性を更に高めるとともに、感染拡大を抑制し、国民生活や経済に及ぼす影響が最小となるようにするため、必要となる法案について、早急に準備」するよう対策本部長が指示した。そして、後述のとおり、特措法が改正され、3月14日に同法施行後、3月26日に厚労大臣から内閣総理大臣に、新型コロナウイルス感染症について、その蔓延のおそれが高いと認められる旨が報告され、「**新型コロナウイルス感染症対策本部**」が設置された。

なお、前記の組織新設等とは別に、新型インフルエンザ等感染症及び全国的かつ急速なまん延のおそれのある新感染症の発生に備え、関係省庁の緊密な連携を確保し、政府一体となって対応するため**新型インフルエンザ等対策閣僚会議**が2011年9月20日に閣議口頭了解で設置されていた。同閣僚会議の下、2012年8月3日、**新型インフルエンザ等対策有識者会議**（政府行動計画案の作成をするときと対策の円滑な推進のための専門的助言）と、同有識者会議の下に、**基本的対処方針等諮問委員会**（基本的対処方針を定めるときと発生時の対策に関する専門的助言）、**医療・公衆衛生に関する分科会**（医療提供体制の確保など医療・公衆衛生に関する事項）・**社会機能に関する分科会**（予防接種に関する登録事業者の登録基準にかかる事項等）が2012年8月3日に設置されていた。これら組織編成の整理は後述のとおり2020年7月3日に行われる。

2020年3月28日には、特措法18条に基づく基本的対処方針が策定（後に2回改正）され、4月7日緊急事態宣言（当初は4月7日から5月6日まで。その後、一部地域は5月21日、最終的には5月25日に解除）が発せられ、緊急事態措置の対象範囲（特に休業要請の範囲）等を巡り、政府と東京都で調整が続き、東京都では4月11日から緊急事態措置が実施されることとなった。

同年7月3日の新型コロナウイルス感染症対策本部の決定により、「専門家会議の開催について」が廃止され、同日、関係閣僚会議決定の一部改正により、新型インフルエンザ等対策有識者会議の下に、「**新型コロナウイルス感染症対策分科会**」（ワクチン接種にかかる事項を含む新型コロナウイルス感染症対策に関する事項。医療・公衆衛生に関する分科会の検討事項から新型コロナウイルス感染症対策分科会の検討事項が除外されている）が新設された。

新型コロナウイルス感染症対策に係る政府の実施体制



典拠：内閣官房作成資料より。

3. 特措法改正について

(1) 概要

2020年3月13日に特措法附則が改正され（翌日施行）、その内容は、指定感染症である新型コロナウイルス感染症を新型インフルエンザ等とみなして特措法の適用対象とすること、その期間は2年を超えない範囲内とされた。附則は本則で定められた事項に付随して必要となる事項が定められるが、特例を定める場合も多く、この改正も特例を定める内容となっている。また、みなし規定とされているのは、本来性質が異なるものではあるが、一定期間、特措法では同一視することを意味する。

今回の新型コロナウイルスでは無症状者からの感染が無視できない感染経路であるとする、個別の感染者に対応していく感染症法の基本方針による対策では不十分となり、発症の有無にかかわらず、国民全体に向けた行動の自主制限や人が集合する一定施設の利用や行事の制限措置が必要になる。そして、特措法改正により、緊急事

態宣言を契機に各種措置が法的に可能となった。

(2) 改正内容

① 新型コロナウイルス感染症に関する特措法の適用の特例（附則 1 条の 2 第 1 項）

新型コロナウイルス感染症（病原体がベータコロナウイルス属のコロナウイルス（2020年1月に、中華人民共和国から世界保健機関に対して、人に伝染する能力を有することが新たに報告されたものに限る。）であるものに限る。以下同じ。）については、改正特措法の施行の日（2020年3月14日）から政令で定める日（政令により2021年1月31日）までの間、特措法に規定する「新型インフルエンザ等」とみなして、特措法及びそれに基づく命令（告示を含む。）の規定を適用すること。

② 特措法14条に関する経過措置（附則 1 条の 2 第 2 項）

特措法14条は、新型インフルエンザ等の発生等に関する厚生労働大臣による報告に関し規定しているが、新型コロナウイルス感染症においては、感染症法44条の2第1項に基づく公表によることなく、新型コロナウイルス感染症の状況に応じた報告を行うことができるよう附則 1 条の 2 第 2 項に規定する。この規定による読替後の特措法14条の報告に基づき、特措法15条に規定する政府対策本部設置の検討が想定されている。

③ 行動計画等に関する経過措置（附則 1 条の 2 第 3 項）

特措法 6 条から 9 条までに規定する政府行動計画、都道府県行動計画、市町村行動計画及び業務計画については、既存の行動計画等における記載を施行後に、新型コロナウイルス感染症の記載としてみなすことができる旨を規定した。

4. 国会審議

(1) 審議経過

「新型インフルエンザ等対策特別措置法の一部を改正する法律案」は、第201国会に内閣提出法案第46号として提出され、共産党を除き、賛成多数により成立し、2020年3月13日法律第4号として公布され、翌14日に施行された。

衆議院議案受理年月日	2020年3月10日
衆議院付託年月日	2020年3月10日／内閣委員会
衆議院審査終了年月日	2020年3月11日／可決
衆議院審議終了年月日	本会議 2020年3月12日／可決（多数）
参議院議案受理年月日	2020年3月12日
参議院付託年月日	2020年3月12日／内閣委員会
参議院審査終了年月日	2020年3月13日／可決
参議院審議終了年月日	本会議 2020年3月13日／可決（多数）

（２） 審議・審査の内容

① 提案理由と概要について

○ 西村国務大臣

「新型コロナウイルス感染症の発生及びその蔓延により国民の生命及び健康に重大な影響を与えることが懸念される状況に鑑み、必要な法制を整え、国民生活や国民経済に及ぼされる重大な影響に対し総合的な対策を講じることができるようにすることが喫緊の課題であります。

本法律案は、政府行動計画等の策定、政府対策本部の設置等の措置及び新型インフルエンザ等緊急事態が発生したときにおける特別な措置等を定める新型インフルエンザ等対策特別措置法の適用の対象に、新型コロナウイルス感染症を暫定的に位置づけることにより、国民の生命及び健康を保護し、並びに国民生活及び国民経済に及ぼす影響が最小となるようにすることを目的とするものであります。

以上が、この法律案の提案理由であります。

次に、この法律案の内容について、その概要を御説明いたします。

この法律の施行の日から起算して二年を超えない範囲内において政令で定める日までの間、新型コロナウイルス感染症を新型インフルエンザ等対策特別措置法に規定する新型インフルエンザ等とみなして同法の規定を適用し、同法に基づく措置を実施することができるようにします⁽⁸⁾。

② 感染症法・特措法による措置と権利制限について

○ 西村国務大臣

(8) 第201回国会衆議院内閣委員会議録第3号（令和2年3月11日）1頁。

「特措法、この措置については、私人の大きな権利制約を伴うものもたくさんございます。したがって、弾力的な解釈によって新感染症の、いわゆる未知のものに範囲に該当することについて、これは、やはり私権制約との関係上、慎重であるべきというふうに考えております。

したがって、基本的には、このインフル特措法のような更に強力な措置をお願いする場合には、今回の新型コロナウイルス感染症もそうでありまして、今回もそれに限ってやっておりますけれども、法改正をお願いするのが適切というふうに考えているところであります⁽⁹⁾。

○ 西村国務大臣

「この感染症法も非常に強い権限がありますし、さらに、インフル特措法は強力な措置が都道府県知事に与えられますので、そういう意味で……、第五条に、基本的人権をしっかりと尊重する、私権の制約に対しては最小限とするものという規定がございます」。「そうした非常に強い法律で、私権の制約を伴うものであるということを考えれば、裁量の余地は余り広くしない方がいい、恣意的な運用がなされないようにする方がいいということでもありますので、その要請とあわせて、しかし、万が一のときにはこのインフル特措法の措置を使わないと、国民生活、経済、何より生命に大きな影響を与えることになってしまいますので、そういう道は残しておかなきゃいけないと思いますけれども、そうしたバランスを考えながら、今回、全て終わった後にしっかりと検証して、どういうやり方がいいのか考えていければというふうに思っております⁽¹⁰⁾。

③ 感染症法、検疫法と特措法との関係について

○ 西村国務大臣

「感染症に対応する主な法律として、感染症法、検疫法、そして今回改正をお願いしております新型インフルエンザ等対策特別措置法、この三つがございます。これは、お互いに補完し合いながら、そして感染症の拡大を防いでいくという関係にあるというふうに理解をしております」。「まず、感染症法は、感染症の予防及び感染症の患者さんに対する医療、ここに関して必要な措置を定めることによって、感染症の発生を予防し、及びその蔓延の防止を図り、もって公衆衛

(9) 前注(8)2頁

(10) 前注(8)8頁。

生の向上、増進を図るということを目的としております。患者さんの医療に着目して、そこにさまざまな規定を設けているということでもあります。「また、検疫法は、これは、国内にふだんはない、普通はない、常在しない感染症の病原体が船舶や航空機を介して国内に侵入することを防止するというとともに、その船舶や航空機に関して予防のために必要な措置を講ずるということを目的としております」。「感染症法と検疫法に基づく措置は、個々の感染者等を特定をして、そして、その患者さんに対する措置を前提としたものでございます」。「他方、新型インフルエンザ等、これは国民の大部分がその免疫を持っていないということで、全国的かつ急速に広がる、蔓延するおそれがある、そしてまた、感染した場合の病状が重篤になるおそれがあるということで、蔓延によって国民生活、国民経済に重大な影響を及ぼすという特殊性がありますので、このような事態に備えて、まさに国民生活、国民経済の安定を図る法律が必要となるということで、この特殊性に鑑みて、感染症法等と相まってさまざまな措置を講ずることによって国民生活、国民経済に与える影響が最小とする、こういったことを目的としてこの法律があるというふうに理解をしております⁽¹¹⁾。

④ 対策本部長（内閣総理大臣）総合調整権限について

○ 西村国務大臣

「特措法の対象とすることによって、まさに政府対策本部が立ち上がって、その後に緊急事態宣言が発出されれば、……例えば四十九条の土地の使用、これは所有者、占有者の同意を得ないで土地の使用はできるようになるとか、あるいは、物資の売渡しの要請、これは医薬品とかマスクとかも含めてですけれども、これについてそういうことを要請ができ、さらにはそれを保管をすることもできますし、その物資を収用することもできます。そして、この規定には罰則もございません。等々、幾つかの規定で相当強力な措置が、これは都道府県知事に与えられる権限でありますけれども、こうした規定が使えるようになるということでもあります。これに対しては、政府対策本部長たる総理大臣から都道府県知事に指示もできるようになるわけであります⁽¹²⁾。

○ 西村国務大臣

(11) 前注(8)6頁。

(12) 前注(8)13頁。

「今ある新型インフルエンザ特措法に基づいて、政府も行動計画をもう閣議決定しておりますし、各都道府県、市町村においても行動計画が策定されているものというふうに承知をしております」。「その行動計画を踏まえて、感染拡大への備え、医療体制の整備などを行っていくことが考えられますけれども、政府対策本部が立ち上がれば、総合調整の機能がありますので、これは都道府県からさまざまな要請も上がってくる、要望も上がってくる、あるいはこちらから、こういうことはできないのかという、そういう調整を行う機能もこれはインフル特措法に基づいてできるようになりますので、そうしたことを通じて、都道府県側からの相談、要望にもしっかりと応えながら、しっかりと国、地方が連携をとって、この事態を収束に向けて全力を挙げていけるようにできればと思っているところでございます」⁽¹³⁾。

○ 国務大臣（西村康稔君）

「特措法では、政府対策本部が定めた基本的対処方針に基づいて、国、地方公共団体、指定公共機関等がそれぞれ対策を実施することを想定しております。そして、その関係機関の間において何らかの調整が必要となった場合に、その調整を的確かつ迅速に実施するためにこの政府対策本部長による総合調整機能が規定をされておまして、その対象には当然、緊急事態措置に係るものも含まれるわけでございます」。「これは、例えば都道府県知事が意見を申し出るとか、あるいはこちらから助言をすとか、あるいはこういうことはできないのかという、そういう調整を行っていくわけでありまして、双方向の意思表示を経て、行いながら調整を行っていくということになります」。「これによって、関係府省庁、都道府県、そして市町村がより相互に緊密に連携して効果的な有効な対策を進めることができると考えておりますし、その際にも専門家の意見を聴く、聴いて対処方針を作っておりますので、その中にもしっかりと明記をしたいと思いますが、専門家の意見は常に聴きつつ、そして都道府県知事などが適切な判断を行えるように対応していきたいというふうに考えております」⁽¹⁴⁾。

⑤ 都道府県知事の権限

○ 西村国務大臣

(13) 前注(8)17頁。

(14) 第201回国会参議院内閣委員会会議録第4号（令和2年3月13日）26頁。

特措法45条については、「使用制限、停止の要請あるいは指示……ができるわけですが、その期間とかそれから範囲について、それをどの範囲で行うか……、確かに、……都道府県知事は専門家の意見を聞くことにはなっていないんですけれども、法文上はなっていないんですが、法体系でいいますと、……全体の基本的対処方針が専門家の意見を聞き設定されて、そのもとで、内閣総理大臣たる政府対策本部長が総合調整を行うということで、都道府県知事もさまざまな調整を行って行く中で、そうした専門家の考え方なども都道府県知事にはしっかりとお示ししながら対応していくことになるというのが実態だと思います……」⁽¹⁵⁾。

⑥ 補償について

○ 神田大臣政務官

特措法「第四十五条の要請について、施設を管理する者又は催物を開催する者に対して行われるものでありますのですが、当該施設が感染の蔓延の原因となることから実施されるものでありまして、そもそも、危険な事業等は自粛されるべきものであり、使用制限等を要請する期間は、一般的に一時的であること、それから、事業主は要請により法的義務を負うものの、罰則による担保等により強制的に使用を中止されるものではないこととなっております。よって、法律上、補償については規定をしておりません」⁽¹⁶⁾。

(3) 附帯決議

① 衆議院内閣委員会

新型インフルエンザ等対策特別措置法の一部を改正する法律案に対する附帯決議
政府は、本法の施行に当たっては、次の諸点に留意し、その運用等について遺憾なきを期すべきである。

一 新型インフルエンザ等対策特別措置法（以下「特措法」という。）に定める新型インフルエンザ等緊急事態宣言（以下「緊急事態宣言」という。）に係る各種の措置は国民生活に重大な影響を与える可能性のあることに鑑み、定められた要件への該当性については、多方面からの専門的な知見に基づき慎重に判断するこ

(15) 前注(8)19頁。

(16) 前注(8)5頁。

- と。
- 二 政府対策本部長は、新型インフルエンザ等緊急事態が発生したと認める判断をするに当たっては、あらかじめ、感染症に関する専門的な知識を有する者その他の学識経験者の意見を聴取すること。
 - 三 緊急事態宣言をするに当たっては、特に緊急の必要がありやむを得ない場合を除き、国会へその旨及び必要な事項について事前に報告すること。緊急事態宣言を延長する、区域を変更する、又は解除する場合も同様とすること。
 - 四 特定都道府県知事及び特定市町村長並びに指定公共機関及び指定地方公共機関は、新型インフルエンザ等緊急事態措置を実施したときは、遅滞なく、その旨及びその理由を政府対策本部長に報告すること。政府対策本部長は、報告を受けた事項を取りまとめ、緊急事態宣言の実施状況について、適時に国会に報告すること。
 - 五 課題の共有・解決に向け、与野党に対して必要な情報共有を適時、適切に行うとともに、与野党の意見を尊重して施策の実施に当たること。
 - 六 特措法に定める政府行動計画に基づき、必要な措置を迅速かつ組織的に幅広く実施すること。その際、都道府県・市町村等がそれぞれの行動計画等に基づき迅速・的確に施策を実行できるよう、政府が持つ情報や学識経験者の意見を提供し、最大限の支援を行うこと。
 - 七 各種対策を実施する場合においては、国民の自由と権利の制限は必要最小限のものとする。また、関係機関に対しても、その旨徹底すること。
 - 八 必要と認められる者については、早期にPCR検査を実施するとともに、健康観察を行うための体制を確立すること。
 - 九 今回の事態により、大幅なマイナス成長になる可能性が極めて高いことを前提に、消費と雇用に重点を置いた万全の金融・財政政策を講ずること。その際、サプライチェーンの寸断等や風評被害を含む顧客の大幅減少により大きな経済的影響を受けている中小・小規模企業、個人事業主・フリーランスのうち、新型コロナウイルス拡大に伴う減収が一定程度を超える事業者に対して、事業継続が可能となるよう特に配慮すること。
 - 十 特措法第四十五条における施設利用等の制限要請等を行うに当たっては、その実効性の一層の確保を図るため、当該要請等によって経済的不利益を受ける者への配慮を十分に検討すること。

- 十一 企業及び個人（奨学金を含む。）に対する貸付条件等について、国から金融機関等に対して柔軟な対応を要請すること。
- 十二 生活や経済に支障が生ずる国民や企業が相談できる窓口を開設し、ワンストップで各種支援制度の申請手続が行えるよう早急に検討すること。その際、緊急的かつ深刻な経済情勢に鑑み、申請手続における提出書類や各種条件を極力簡素化するとともに、審査は迅速かつ合理的に行うようにすること。
- 十三 過去の経験に照らせば、新型コロナウイルス感染症の影響が、健康問題にとどまらず、経済・生活問題、さらには自殺リスクの高まりにも発展しかねない状況となっていることを踏まえ、政府は一人の命も犠牲にしないという強い決意のもとに、全国の自治体と連携し、自殺対策（生きることの包括的支援）を万全に講ずること。
- 十四 国民、企業などが、不必要な混乱を避け、冷静で的確な行動がとれるよう、科学的見地からも正確で必要十分な情報発信を適時、適切に行うこと。特に、医療従事者、高齢者、学校関係者、訪日・在留外国人、海外等への情報発信には最大限留意すること。また、ウイルスの肺以外の臓器や血液への影響、排泄物を通じた感染、動物への感染などについて、医学的に検証し、その結果についてもきめ細かく情報提供するよう努めること。
- 十五 農水産品の流通及び輸出入に支障が生じないよう努めるとともに、国産の輸出農水産品について科学的知見を踏まえて対応し、風評被害防止に努めること。
- 十六 中小企業金融の返済期限、雇用保険の給付期間の延長などについて、東日本大震災に伴って実施された期限延長措置にならい、その実施を検討すること。
- 十七 国が自治体等の事務に関し方針等を定めた場合には、国は自治体等からの質問に対して誠実に回答すること。
- 十八 専門的知見を活用し、感染症対策を一元的に担う危機管理組織の在り方（日本版CDC等の設置）を検討すること。
- 十九 今回の新型コロナウイルス感染症への政府がとった対応について、第三者的立場から、客観的、科学的に検証し、その結果を明らかにすること。
- 二十 特措法の適用の対象となる感染症の範囲（当該感染症に係る法令の規定の解釈により含まれるものの範囲を含む。）について、速やかに検討すること。

② 参議院内閣委員会

新型インフルエンザ等対策特別措置法の一部を改正する法律案に対する附帯決議

政府は、本法の施行に当たり、次の諸点について適切な措置を講ずるべきである。

- 一 新型インフルエンザ等対策特別措置法（以下「特措法」という。）に定める新型インフルエンザ等緊急事態宣言（以下「緊急事態宣言」という。）に係る各種の措置は国民生活に重大な影響を与える可能性のあることに鑑み、定められた要件への該当性については、ウイルスの病原性、感染力等の科学的知見に基づき、感染者の状況、感染地域を考慮し、慎重に判断すること。その際、医学・公衆衛生等の専門家の意見を十分踏まえること。
- 二 政府対策本部長は、新型インフルエンザ等緊急事態が発生したと認める判断をするに当たっては、あらかじめ、感染症に関する専門的な知識を有する者その他の学識経験者の意見を聴取すること。
- 三 緊急事態宣言をするに当たっては、特に緊急の必要がありやむを得ない場合を除き、国会へその旨及び必要な事項について事前に報告すること。緊急事態宣言を延長する、区域を変更する、又は解除する場合も同様とすること。
- 四 特措法に定める政府行動計画に基づき、必要な措置を迅速かつ組織的に幅広く実施すること。その際、都道府県・市町村等がそれぞれの行動計画等に基づき迅速・的確に施策を実行できるよう、政府が持つ情報や学識経験者の意見を提供し、最大限の支援を行うこと。
- 五 特定都道府県知事及び特定市町村長並びに指定公共機関及び指定地方公共機関は、新型インフルエンザ等緊急事態措置を実施したときは、遅滞なく、その旨及びその理由を政府対策本部長に報告すること。政府対策本部長は、報告を受けた事項を取りまとめるとともに、緊急事態宣言の実施状況について、適時に国会に報告すること。
- 六 課題の共有・解決に向け、与野党に対して必要な情報共有を適時、適切に行うとともに、与野党の意見を尊重して施策の実施に当たること。
- 七 新型インフルエンザ等が周期的に発生することに鑑み、政府対策本部、都道府県対策本部及び市町村対策本部等においては、新型コロナウイルスの感染拡大をめぐる事態が行政文書の管理に関するガイドラインに基づく「歴史的緊急事態」に指定されたことを踏まえ、特に、緊急事態宣言の決定に至り得る場合においては、会議録等の経過記録と科学的根拠となるデータ保存に万全を期し、国民への説明責任を果たすとともに、海外関係諸機関との情報共有を行い、次代への教訓として活用できるようにすること。

- 八 各種対策を実施する場合においては、国民の自由と権利の制限は必要最小限のものとする。また、関係機関に対しても、その旨徹底すること。
- 九 放送事業者への指定公共機関の指定は限定するとともに、感染症に関する報道・論評の自律を保障し、言論その他表現の自由が確保されるよう特段の配慮を行うこと。
- 十 必要と認められる者については、早期にPCR検査を実施するとともに、健康観察を行うための体制を確立すること。
- 十一 今回の事態により、大幅なマイナス成長になる可能性が極めて高いことを前提に、消費と雇用に重点を置いた万全の金融・財政政策を講ずること。その際、サプライチェーンの寸断等や風評被害を含む顧客の大幅減少により大きな経済的影響を受けている中小・小規模企業、個人事業主・フリーランスのうち、新型コロナウイルス拡大に伴う減収が一定程度を超える事業者に対して、事業継続が可能となるよう特に配慮すること。
- 十二 小学校等の臨時休業により、仕事を休まざるを得なくなった保護者等への支援策や、放課後児童クラブ等の子供の居場所の確保に万全を期すること。
- 十三 特措法第四十五条における施設利用等の制限要請等を行う政令については、消毒液の設置、人数制限等のより人権制約の度合いの小さい措置が可能であることを明示し、集会の自由等の人権が過度に制約されないようにすること。その際、感染症の専門家及び現場の意見を十分踏まえること。
- 十四 特措法第四十五条における施設利用等の制限要請等を行うに当たっては、その実効性の一層の確保を図るため、当該要請等によって経済的不利益を受ける者への配慮を十分に検討すること。
- 十五 企業及び個人（奨学金を含む。）に対する貸付条件等について、国から金融機関等に対して柔軟な対応を要請すること。
- 十六 生活や経済に支障が生ずる国民や企業が相談できる窓口を開設し、ワンストップで各種支援制度の申請手続が行えるよう早急に検討すること。その際、緊急的かつ深刻な経済情勢に鑑み、申請手続における提出書類や各種条件を極力簡素化するとともに、審査は迅速かつ合理的に行うようにすること。
- 十七 過去の経験に照らせば、新型コロナウイルス感染症の影響が、健康問題にとどまらず、経済・生活問題、さらには自殺リスクの高まりにも発展しかねない状況となっていることを踏まえ、政府は一人の命も犠牲にしないという強い決意の下

に、全国の自治体と連携し、自殺対策（生きることの包括的支援）を万全に講ずること。

十八 国民、企業などが、不必要な混乱を避け、冷静で的確な行動がとれるよう、科学的見地からも正確で必要十分な情報発信を適時、適切に行うこと。特に、医療従事者、高齢者、障害者、学校関係者、訪日・在留外国人、海外等への情報発信及び相談・支援体制の構築には最大限留意すること。また、ウイルスの肺以外の臓器や血液への影響、排泄物を通じた感染、動物への感染などについて、医学的に検証し、その結果についてもきめ細かく情報提供するよう努めること。

十九 農水産品の流通及び輸出入に支障が生じないよう努めるとともに、国産の輸出農水産品について科学的知見を踏まえて対応し、風評被害防止に努めること。

二十 中小企業金融の返済期限、雇用保険の給付期間の延長などについて、東日本大震災に伴って実施された期限延長措置にならい、その実施を検討すること。

二十一 感染症対策を一元的に担い、一定の権限を持つ危機管理組織の在り方（日本版CDC等の設置）を検討すること。

二十二 今回の新型コロナウイルス感染症への政府がとった対応について、第三者的立場から、客観的、科学的に検証し、その結果を明らかにすること。

二十三 特措法の適用の対象となる感染症の範囲（当該感染症に係る法令の規定の解釈により含まれるものの範囲を含む。）について、速やかに検討すること。

二十四 感染国から在留邦人、邦人旅行者を早期に出国させるため、出国手段等の確保に万全を尽くすこと。また、船舶での感染症対策について、国際的な協議を速やかに行うこと。

二十五 新型インフルエンザ等対策等については引き続き国際的な連携を図るとともに、特に発展途上国での医療体制や公衆衛生の向上に積極的に貢献すること。

右決議する。

5. 地方自治（法）との関連

(1) 国と地方の権限関係・事務論

特措法に基づく事務は第一号法定受託事務と位置づけられ⁽¹⁷⁾（同法74条）、感染症法の場合、平常時は自治事務、広域的事務・緊急時の事務は第一号法定受託事務とされている⁽¹⁸⁾（同法65条の2）。

新型コロナウイルス感染症対策は、特措法の枠組みを用いて実施されている。特措法では、あらかじめ、国（政府）において政府行動計画を作成し、都道府県知事は政府行動計画に基づき都道府県行動計画を、市町村長は都道府県行動計画に基づき市町村行動計画を作成することとなっている（特措法6条から8条）。そして、厚労大臣による新型インフルエンザ等の発生に関する報告があったときは、内閣総理大臣は内閣に新型インフルエンザ等対策本部を設置し、同本部は政府行動計画に基づき「基本的対処方針」を定める（特措法14条から18条）。地方公共団体は、この基本的対処方針に基づき、対策を的確かつ迅速に実施する責務を負う（特措法3条4項）。同本部長は、対策を「的確かつ迅速に実施するために必要があると認めるときは、基本的対処方針に基づき」、都道府県知事に対し「総合調整」を行うことができ、都道府県はこの総合調整に関して意見を申し出ることができる（特措法20条）。なお、この総合調整に基づく措置が実施されない場合、政府対策本部長は、的確かつ迅速な対策実施上「特に必要があると認めるときは、その必要な限度で」「必要な指示をすることができる」（特措法33条1項）。

ここでいう「総合調整」は特措法制定時の災害対策基本法等が参考にされ⁽¹⁹⁾、「それぞれの活動又は行為が、その目的、手段、手続き、経費等の見地から相互に調和して行われるように、必要に応じた措置をとること」であり、「助言、要請、ある

(17) 新型インフルエンザ等対策研究会編『逐条解説 新型インフルエンザ等対策特別措置法』（2013年、中央法規）280頁。

(18) 厚生労働省健康局結核感染症課監修『詳解 感染症の予防及び感染症の患者に対する医療に関する法律 四訂版』（中央法規、2016年）349頁以下。

(19) 防災行政研究会編『逐条解説 災害対策基本法（改訂版）』（1997年、ぎょうせい）121頁参照。なお、その後、中央省庁等の改革に伴う内閣法における権限として「総合調整」概念が明確化されたことに伴い同法28条1項は「調整」と文言が変更されている。防災行政研究会編『逐条解説 災害対策基本法（第二次改訂版）』（2002年、ぎょうせい）159頁。

いは、勧告等により、双方向の意思表示を経て調整を行う手法」とされている⁽²⁰⁾。
また、政府対策本部長による前記指示は、自治法245条1号への「指示」である⁽²¹⁾。

基本的対処方針⁽²²⁾は、「発生状況に関する事実」に応じ各種対策の方針、方向性を定める「対処に関する全般的な方針」と実施する個別の対策について記載する「対策実施の重要事項」を定めることとされている⁽²³⁾。実際の基本的対処方針（新型コロナウイルス感染症対策本部決定）では国に対する「事前協議」を求める内容となっている⁽²⁴⁾。この種の事前協議に関する定めは、特措法上存在せず、その法的位置づけ（総合調整のプロセスの一つなのか、自治法245条2号に定める関与の一つとしての「協議」なのか）が明確ではない。

（２） 特別定額給付金事業の給付と事務論

「新型コロナウイルス感染症緊急経済対策」（2020年4月20日閣議決定）において、「新型インフルエンザ等対策特別措置法の緊急事態宣言の下、生活の維持に必要な場合を除き、外出を自粛し、人と人との接触を最大限削減する必要がある。医療現場をはじめとして全国各地のあらゆる現場で取り組んでおられる方々への敬意と感謝の気持ちを持ち、人々が連帯して一致団結し、見えざる敵との闘いという国難を克服しなければならない」ことから、簡素な仕組みで迅速かつ的確に家計への支援を行うこととされた。

この事業の実施主体は市区町村とされ、実施経費の負担は国が補助（補助率10/10）、給付対象者は2020年4月27日現在において住民基本台帳に記録されている者で、給付対象者1人につき10万円が給付された。この給付事務は自治事務とされて

(20) 前注(17)・77頁。

(21) 前注(17)・124頁。

(22) 飯島淳子「パンデミック対応における地方自治」論究ジュリ35号（2020年）23頁では、この基本的対処方針は地方自治法245条の9第1項・3項に規定する処理基準であるとの見方が示されている。

(23) 前注(17)・73頁以下。

(24) 令和2年3月28日版ではこの種の手続きに関する定めはないが、令和2年4月7日版以降は、特措法24条9項に基づく施設の使用制限の要請を行い、同法45条2項から4項までにに基づく施設の使用制限の要請・指示等を行うにあたっては、「国に協議の上」で「行うものとする」旨、また、「緊急事態宣言後の様々な措置を実施するにあたっては、予め政府対策本部と協議し、迅速な情報共有を行う」旨の定め等がおかれた。

いる⁽²⁵⁾が、その根拠・理由が明確ではない。類似しているのはリーマンショック時の定額給付金事業であるが、その事務論について地方財政審議会2009年5月1日の議事要旨によれば、「定額給付金事業は自治事務と位置付けられているが、性格的には本来法定受託事務になるのではないか」との問に対する回答は、次のとおりであった。

定額給付金事業は、地方分権推進計画における法定受託事務のメルクマール（「生存にかかわるナショナル・ミニマム」）や、地方分権一括法の附則（「法定受託事務についてはできる限り新たに設けない」）を踏まえると、法定受託事務とすることは適当でなく、景気後退下での生活者の支援や地域の経済対策という事業の意義も踏まえ、自治事務として位置付けたものである。

この回答の内容は明確ではなく、上記定額給付金事業は、その実質において「法定受託事務」と考えられるが、法定化されないまま「自治事務」扱いとしているに過ぎないようにも見える。今般の特別定額給付金事業についても、時間的な制約などもあつてか、同様のようと思われる。

（3）新型コロナウイルス感染症対策条例制定動向

新型コロナウイルス感染症対策については、自治体条例における取り組みも見られる。その内容は、基本的に、各アクターの責務と役割を規定し、協力要請・各種支援を定めるものである。最初のもは、調査した限り、2020年3月10日の名古屋市条例：「新型コロナウイルス感染症の感染拡大を全市一丸となって防止するための条例」であり、その後、2020年3月19日岡山県総社市の「新型インフルエンザ等対策条例」、2020年4月7日には「東京都新型コロナウイルス感染症対策条例」が専決処分により制定された（同年4月22日に都議会承認）。加えて、「東京都における新型コロナウイルス感染症のまん延の影響を受けた者の権利利益の保全等を図るための特別措置に関する条例」（4月22日公布施行）もある。なお、これら条例中には、感染者等に対する差別・人権侵害対策なども取り入れられており、地域における問題の深刻さが分かるものとなっている⁽²⁶⁾。

（しもやま けんじ 一橋大学大学院法学研究科教授）

(25) 今井照「新型コロナウイルス感染症対策と地方自治」自治総研501号（2020年）1頁以下参照。

(26) 詳細は、阿部昌樹「新型コロナウイルス感染症への地方自治体の対応」都市と社会5号（2021年）2頁参照。